

Regulering in een hybride veiligheidszorg

Over de bewaking van een publiek goed in een deels geprivatiseerd bestel

Jan Terpstra

In dit artikel wordt nagegaan hoe de regulering van de private veiligheidszorg zou kunnen plaatsvinden zodat deze sector voldoet aan de eisen van een publiek goed. Na een schets van de ontwikkelingen in de private veiligheidszorg worden drie reguleringsmodellen onderscheiden. Geconstateerd wordt dat de huidige regulering van de private veiligheidszorg in Nederland nogal wat beperkingen kent. Vervolgens wordt een model geschetst waarin sprake is van een gedeelde reguleringsverantwoordelijkheid bij overheid, bedrijfsleven en werkvloer. Dit reguleringsmodel sluit aan bij de gedachte van een verankerd pluralisme.

Inleiding

Lange tijd overheerste de gedachte dat in een ontwikkelde samenleving private vormen van politie een anachronisme vormen die niet meer passen bij een beschaafde samenleving en die bij verdere modernisering vanzelf zullen verdwijnen. In plaats daarvan is de afgelopen decennia echter sprake van een wereldwijde groei van de private veiligheidszorg. De gelijkstelling van politie met nationale overheid heeft daarmee haar vanzelfsprekendheid verloren. In een aanzienlijk aantal landen is de private veiligheidszorg thans omvangrijker dan de publieke politie (Van Steden 2007; Brodeur 2010, 255-308). Private beveiligers zijn bovendien voor burgers zichtbaarder geworden, doordat zij steeds meer werken in ook de (semi)publieke ruimte, zoals bij winkelcentra of uitgaansgebieden (Wakefield 2003; 2006).

De overgang van een veiligheidszorg gedomineerd door een statelijke politie en justitie naar een pluriform, deels privaat bestel verliep in eerste instantie tamelijk ongemerkt. Het leverde, zo moet achteraf worden geconstateerd, in een tamelijk korte periode een ingrijpende verandering van de sector op. In Nederland, waar deze ontwikkeling in vergelijking met veel andere landen laat begon en qua omvang nog beperkt bleef, groeide het aantal werknemers in de private veiligheidszorg van ongeveer 10.000 mensen in 1981 naar 31.500 in 2010 (De Waard 1999; Heliview Research 2011; Van Dijk & De Waard 2000; Van Steden 2007). Het werkelijke aantal ligt nog hoger, maar een nauwkeuriger schatting is niet

goed mogelijk.¹ In Nederland groeide in deze periode het aantal politiemensen overigens ook en lijkt dit aantal momenteel nog altijd ruim boven het aantal werknemers in de veiligheidszorg te liggen (Terpstra 2010).

De belangrijkste verandering zit niet in de komst van de private veiligheidszorg op zich. Private veiligheidszorg is geen recente uitvinding, maar ouder dan de uit de negentiende eeuw stammende publieke politie. Ook in de hoogtijdagen van het monopolie van de publieke politie bleven er altijd vormen van private veiligheidszorg en van private toezichthouders bestaan (Johnston 1992). De verandering zit eerder in de modernistische veronderstelling volgens welke veiligheidszorg uitsluitend een statelijke activiteit is.

De groei van de private veiligheidszorg roept uiteenlopende gevoelens op. Hoewel het een groot aantal burgers onverschillig laat (Van Steden & Nalla 2010), hebben veel burgers als het erop aankomt meer vertrouwen in een 'gewone' politiefunctionaris dan in een vertegenwoordiger van de particuliere beveiligingssector (Crawford e.a. 2005, 55-68; Girling, Loader & Sparks 2000; Terpstra 2010, 159-161). Burgers in Nederland zijn vaak wel te spreken over de manier van optreden en de klantvriendelijkheid van particuliere beveiligers, maar minder over hun bijdrage aan de veiligheid (Van Steden & Nalla, 2010). Ook in de Nederlandse politiek was de afgelopen decennia het enthousiasme over de groei van deze private veiligheidszorg beperkt, net zoals bijvoorbeeld in Engeland (White 2010).

Het groeiend belang van de private veiligheidszorg kan worden gezien als gevolg van bredere maatschappelijke veranderingen in de afgelopen decennia naar een laat- of tweede moderniteit (Giddens 1991; Beck & Lau 2005). Zedner (2006, 268) spreekt hier van een verschuiving van 'the heavy durable hard-ware focus of modernity to a lighter, liquid, soft-ware based modernity.' Deze ontwikkeling heeft ingrijpende gevolgen voor de positie van de overheid (Crook, Pakulski & Waters 1992). Zij versterkt bovendien een gevoel van (ontologische) onzekerheid (Giddens 1991) waardoor onveiligheid een centraal sociaal en politiek thema wordt. Bovendien draagt de genoemde ontwikkeling eraan bij dat burgers eerder individuele oplossingen zoeken voor hun problemen.

Die ontwikkelingen staan soms haaks op elkaar. Enerzijds krijgt de overheid daarbij een minder centrale positie. Zij roept burgers en bedrijven op zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun veiligheid. Geprobeerd wordt taken van de politie die niet tot de *core business* horen af te stoten in de hoop dat de markt en de gemeenschap deze zullen overnemen. Anderzijds wordt, vooral op het terrein van de veiligheidszorg, de rol van de overheid weer benadrukt. Er wordt veel verwacht van een harde aanpak, meer blauw, stringenter handhaving en hogere straffen (Garland 2001; Terpstra 2010).

1 In de cijfers over het jaar 2010 zijn niet meegenomen (de overigens onbekende aantallen) werknemers uit onder meer het geld- en waardetransport, van zelfstandige particuliere alarmcentrales, recherchebureaus en beveiligingsadviesbureaus. Dit geldt ook voor de *in-house security* en voor beveiligingsmedewerkers in onder meer openbaar vervoer, scholen of ziekenhuizen voor zover zij niet in dienst zijn van een erkende beveiligingsorganisatie (Heliview Research 2011).

Mede vanwege deze tegengestelde bewegingen roept de gedeeltelijke privatisering van de veiligheidszorg vragen op. Een belangrijk deel daarvan is te herleiden tot de fundamentele vraag op welke wijze het karakter van de veiligheidszorg als publiek goed kan worden gerealiseerd bij spreiding van verantwoordelijkheden over een veelheid van publieke en private partijen (vgl. Loader & Walker 2007). Het gaat daarbij onder meer om de vraag hoe de veiligheidszorg kan worden gereguleerd zodat deze sector voldoet aan de eisen en waarden verbonden aan dit publiek goed. In het volgende staat deze regulering centraal. Daarmee wordt ingegaan op een van de kernonderwerpen op de onderzoeksagenda naar private veiligheidszorg (Terpstra & Van Steden 2008).

Dit artikel kent de volgende opbouw. Eerst komen enkele achtergronden van de groei van de private veiligheidszorg aan bod, evenals de functies die deze sector vervult en de relatie met de publieke sector. Vervolgens wordt ingegaan op veiligheidszorg als publiek goed en op enkele reguleringsmodellen. Na een korte schets van de praktijk van deze regulering in Nederland wordt op hoofdlijnen een vorm van regulering geschetst steunend op publieke én private verantwoordelijkheden en op verschillende niveaus.

Met de groei van private veiligheidszorg en de nieuwe verhoudingen op dit terrein zijn de termen publiek en privaat evenals het onderscheid ertussen vaak onduidelijk geworden (Johnston 1992; Stenning 2009; Zedner 2009). Hier wordt de term publiek in een dubbele betekenis gebruikt. Als het gaat om politie en veiligheidszorg staat publiek voor statelijk en privaat voor commercieel. Publiek (in de zin van publiek goed) wordt opgevat als indicatie van bepaalde maatschappelijke waarden, zoals rechtvaardigheid, solidariteit en inclusiviteit (Loader & Walker 2007; Terpstra 2010).

Private veiligheidszorg: achtergronden, functies en hybridisering

In tegenstelling tot andere sectoren (als openbaar vervoer of energievoorziening) heeft de Nederlandse overheid geen doelgericht privatiseringsbeleid gevoerd ten aanzien van de veiligheidszorg. Eerder was hier sprake van privatisering in de zin van *displacement* (waarbij het initiatief buiten de overheid lag), soms gecombineerd met *delegation* (Savas 2005). Dit laatste vond vooral incrementeel plaats en gebeurde door uitbesteding, mandatering en vaak in de vorm van *public-private partnerships*. Hierbij blijft de overheid op een of andere manier betrokken.

In de wat oudere Angelsaksische literatuur wordt soms geprobeerd de groei van de private veiligheidszorg te verklaren uit één dominante factor, zoals veranderingen in het eigendom van stedelijke grond (Shearing & Stenning 1983) of financiële problemen van de overheid (Johnston 1992, 47-70; Morgan & Newburn 1998, 137-140). Beide verklaringen schieten echter tekort. Zij hebben bovendien weinig oog voor verschillen tussen Europese landen en de VS (Jones & Newburn 1999).

In feite heeft een veelheid van omstandigheden bijgedragen aan de groei van de particuliere veiligheidszorg. De groeiende zorgen van burgers en bedrijven over onveiligheid, de problemen van de politie om aan de groeiende vraag naar haar

werk te voldoen, de neiging om politiewerk te concentreren op 'kerntaken', de mede daaruit voortvloeiende onvrede van burgers en bedrijven over de politie, en de groeiende bereidheid van burgers en bedrijven om voor hun beveiliging geld uit te geven droegen vanaf het begin van de jaren tachtig bij aan een groei van de private veiligheidszorg. Veranderingen in de stedelijke samenleving spelen hier ook een rol. De anonimiteit en afstandelijkheid, het sterkere besef van gevaar en risico in samenhang met een *high crime society*, en het verlies van informele en ingebouwde sociale controle maken dat vormen van formele gedragsregulering en controle eerder worden geaccepteerd en gesteund. De groeiende afhankelijkheid van de stedelijke economie van toerisme, *funshopping*, uitgaanspubliek en grote pretevenementen maken een veilig imago voor stedelijke locaties belangrijker. Dat wordt onder meer gecreëerd door de inzet van nieuwe toezichthouders, zowel door de lokale overheid als door bedrijven bij grote winkelcentra, treinstations of uitgaansgebieden. Voor lokale overheden zijn toezicht en (bestuurlijke) handhaving in de publieke ruimte steeds belangrijker, onder meer vanwege de geruststellende uitstraling die dat zou hebben. Ook dit biedt ruimte voor de inzet van particuliere beveiligers (Bayley & Shearing 2001; Becket & Herbert 2008; Bradley & Sedgwick 2009; Coleman 2005; Crawford & Lister 2006; Goold, Loader & Thumala 2010; Hope 2000; Jones & Newburn 1999; Newburn 2001; Van Steden 2007; 2009; Terpstra 2010; Wakefield 2003; Zedner 2009).

Welke functies vervult de private veiligheidszorg vergeleken met de publieke politie? De belangstelling voor dit thema komt vooral voort uit de vraag in hoeverre de private veiligheidszorg concurrerend kan zijn voor de reguliere politie. Dit zou het geval kunnen zijn als de taken en activiteiten van private veiligheidszorg en publieke politie sterk overeenkomen. Een veel aangehaalde opvatting van Johnston (1992, 191) wijst in deze richting: '(...) private security does anything that public police (...) do, and rather more besides.'

Toch zijn er ook fundamentele verschillen. Shearing en Stenning (1983) wezen er al bijna dertig jaar geleden op dat het onderscheidende van private veiligheidszorg is dat zij niet-gespecialiseerd is (dat wil zeggen integraal onderdeel uitmaakt van een organisatie met primair een ander doel), het mandaat ontleent aan de doelen en belangen van een opdrachtgever en vooral gericht is op preventie en schade-lastbeperking. Eventuele bijzondere bevoegdheden van de private politie zijn niet afgeleid van het strafrecht, maar van eigendomsrecht, arbeidsverhoudingen of privaatrechtelijke contracten (als de aankoop van een vliegticket). Dat kan overigens door individuele burgers toch als tamelijk dwingend worden ervaren. Praktisch gesproken zijn voor individuele burgers de mogelijkheden in de regel gering om zich aan dergelijke contractvoorwaarden te onttrekken ((Stenning 2000). Dat kan alleen als wordt afgezien van het bezoeken van grote winkelcentra en van het maken van vlieggreizen, voor veel burgers in de huidige samenleving vermoedelijk toch geen realistische optie.

Op basis van haar onderzoek komt Wakefield (2003; 2006) tot zes kernfuncties die beveiligingsmedewerkers in de (semi)publieke ruimte vervullen: (1) zorgen dat de omgeving er prettig, schoon en veilig uitziet, (2) service voor klanten, (3) preventie van overlast en criminaliteit, (4) handhaving van regels, (5) reage-

ren op noodsituaties en overtredingen en (6) het verzamelen van informatie en het delen hiervan met andere partijen, met name de politie. Op grond van haar onderzoek komt naar voren dat private en publieke politie niet alleen verschillen in activiteiten (hoewel er ook overeenkomsten zijn), maar vooral in de achterliggende doelen en de middelen die daarbij kunnen worden ingezet.

Al is daarmee een onderscheid geformuleerd tussen de functies van private en publieke veiligheidszorg, in de praktijk ontmoeten beide sectoren elkaar, hebben ze elkaar vaak nodig en lopen hun werkzaamheden door elkaar. Daardoor is het onderscheid toch vaak lastig te maken. Vooral sinds de jaren negentig zijn, met name op lokaal niveau, allerlei samenwerkingsverbanden ontstaan rond de aanpak van concrete veiligheidsproblemen, waaraan zowel publieke als private partijen deelnemen. Particuliere beveiliging neemt deel aan netwerken rond grote winkelcentra, uitgaansgebieden en bedrijventerreinen. Integratie van informatiestromen en aanpak is daarbij vaak expliciete doelstelling (Crawford 1997; Terpstra & Kouwenhoven 2004).

Omdat in de praktijk het onderscheid publiek-privaat vaak lastig is, kan worden gesproken van een hybride veiligheidszorg. Zowel opdrachtgevers als uitvoerders kunnen publiek of privaat zijn (Bayley & Shearing 2001). Dit houdt in dat de ooit populaire gedachte van de private veiligheidszorg als juniorpartner van de publieke politie (Kakalik & Wildhorn 1977) achterhaald is. De verhouding kan soms zelfs andersom liggen. Dit door elkaar lopen van publiek en privaat bij zowel opdrachtgevers als uitvoerders is in Nederland onder meer te vinden bij de inzet van nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte (Terpstra 2010).

Veiligheidszorg als publiek goed

Veiligheid is een intrinsiek sociaal verschijnsel. Daarmee is veiligheidszorg een ordening van de relaties tussen mensen. Dit uit zich onder meer in de vormgeving en toegang tot de publieke ruimte. Veiligheidszorg is ondenkbaar zonder het stellen van normen over goed en kwaad, het benoemen van ongewenst gedrag en het aanwijzen van risicogroepen en -situaties. Veiligheidszorg bestaat deels uit maatregelen om ongewenst gedrag te voorkomen, onder meer door toepassing van drang en dwang. Zij gaat bovendien over het maken van sociale onderscheidingen en het trekken van grenzen.

Daarmee raakt veiligheidszorg aan belangrijke maatschappelijke waarden. De zorg voor veiligheid is daarmee niet alleen een individueel maar ook publiek goed. Deze laatste term wordt hier niet opgevat in een beperkte, economische betekenis, maar als een goed dat verbonden is met fundamentele maatschappelijke waarden (Loader & Walker 2007), als rechtvaardigheid en inclusiviteit.

Ook bij een private opdrachtverlening of uitvoering raakt veiligheidszorg aan deze waarden (of dat nu beoogd wordt of niet). Deze constatering is des te belangrijker omdat bij private veiligheidszorg eerder andere waarden worden benadrukt: niet zozeer rechtvaardigheid maar eerder efficiëntie en kostenbesparing (Zedner 2009), niet integratie, maar afsluiting (Bayley & Shearing 2001), niet veiligheids-

Jan Terpstra

zorg als publiek goed, maar als *club good* (Hope 2000; Crawford 2006a). Hoewel de private veiligheidszorg formeel opereert in een opdrachtverhouding is een ruimere publieke verantwoording van groot belang, juist omdat private veiligheidszorg kan raken aan maatschappelijke waarden, gevolgen kan hebben voor de verhoudingen tussen burgers, hun directe levenssfeer en de verdeling van bescherming.

Een autonome ontwikkeling van de private veiligheidszorg kan leiden tot een *two-tier system of policing* zoals ontwikkelingen in de VS en Zuid-Afrika laten zien: enerzijds de private veiligheidszorg voor de welgestelden die zich terugtrekken in afgeschermdes enclaves (als *gated communities*), anderzijds de publieke politie die zich in een residurol richt op de onderklassegebieden voor diegenen die niet in staat zijn bescherming aan te schaffen op de markt (Bayley & Shearing, 1996). Shearing en Stenning (1983) spreken in dit verband van een nieuw feodalisme. Sklansky (2006; 2011) wijst erop dat als een dergelijke ontwikkeling eenmaal op gang is gekomen, de steun van de welgestelden voor de publieke politie steeds verder zal verbrokkelen. Op den duur zal de kwaliteit van de publieke politie daardoor (verder) afnemen, waardoor groepen die zich dit kunnen veroorloven nog meer een beroep doen op private veiligheidszorg.

Veiligheidszorg is zoals Zedner (2003) het noemt een dubbelzinnig goed. Zij kan niet alleen bijdragen aan bescherming of geruststelling van burgers, maar kan ook ongewenste neveneffecten hebben, als versterkte onveiligheidsgevoelens of onderling wantrouwen. Daarom geldt voor veiligheidszorg niet: baat het niet, dan schaadt het ook niet. Bovendien gaat het bij veiligheidszorg altijd om het afwegen van tegenstrijdige belangen en waarden, zoals veiligheid voor de een tegenover vrijheid voor de ander (Bauman 2001). Bij beslissingen over de inzet van private veiligheidszorg voor zover zij raakt aan andere burgers hoort daarom niet alleen het belang van een opdrachtgever, maar ook een publiek belang in de overwegingen te worden betrokken. Dat houdt deels in dat beter moet worden nagedacht over, zoals Crawford (2006b, 464) het noemt: 'the publicness of private forms of policing.'

Naast dit fundamentele vraagstuk gaat het echter ook om een praktisch of beleidsmatig vraagstuk, namelijk op welke wijze in een deels geprivatiseerde veiligheidszorg door middel van regulering kan worden bijgedragen aan de realisering van dit publiek goed. Alvorens daarop in te gaan, worden eerst kort drie reguleringsmodellen behandeld.

Regulering: drie modellen

Het eerste model gaat ervan uit dat de eindverantwoordelijkheid voor de regulering van de veiligheidszorg geheel bij de overheid ligt. Soms wordt daarbij in navolging van klassieke auteurs als Hobbes of Weber de overheid gedefinieerd in termen van dwangmiddelen om de vrede tussen burgers binnen een land te bewaren. In deze opvatting is private veiligheidszorg slechts aanvullend en blijft de eindverantwoordelijkheid bij de overheid liggen (White 2010).

Voor zover in dit model ruimte wordt toegekend aan de private veiligheidssector wordt niet geaccepteerd dat, zoals Stenning (2009) het noemt, er voor het publieke en het private deel gescheiden vormen van sturing en verantwoording zijn: het publieke deel door de overheid en het private deel door de markt. Ook voor de private sector moet volgens dit model de regelingsverantwoordelijkheid geheel bij de overheid liggen. Ruimte voor regulering door markt of professie hoort daar dan ook niet bij. In deze lijn definiëren bijvoorbeeld Button en George (2006) regulering als een overheidsinterventie.

Nadat in de jaren negentig onder invloed van het neoliberalisme veel werd verwacht van minder overheid en spontane regulering door de markt, wordt de afgelopen jaren weer de rol van de overheid benadrukt. Dit gebeurt zowel buiten de veiligheidszorg (zoals bij de recente bankencrisis) als daarbinnen. Voorbeelden van dat laatste lopen uiteen van de *war on terror* (met zijn nadruk op een sterke staat) tot de Rotterdamse aanpak met zijn poging tot rehiërarchisering van de lokale veiligheidszorg (vgl. Tops 2007). Het is daarom niet uitgesloten dat dit regelingsmodel aan een revival begint.

Het tweede regelingsmodel is gelieerd aan de theorie van de *nodal governance of security*, een benadering die de afgelopen ongeveer tien jaar is ontwikkeld door Shearing e.a.. Deze opvatting breekt met de gedachte dat de overheid in staat zou zijn de pluriforme veiligheidszorg met haar diversiteit aan 'knopen' te reguleren. In de opvatting van Shearing e.a. hebben termen als publiek en privaat veel van hun betekenis verloren.

De gedachte van een nodale in plaats van staatscentrische sturing is een radicalisering van opvattingen die in de jaren negentig populair werden zoals sturing door de overheid 'op afstand' (Rose & Miller 1992) en de scheiding tussen 'sturen' (door de overheid) en 'roeien' (door andere partijen) (Osborne & Gaebler 1992). In deze opvattingen wordt er nog steeds van uitgegaan dat de overheid, zij het alleen op hoofdlijnen, bepaalt welke bijdragen andere partijen leveren. Volgens de 'nodale' opvatting zijn veiligheid, rechtvaardigheid en democratie echter slechts te realiseren als de nodale werkelijkheid tot uitgangspunt wordt genomen. Daarbij krijgt de overheid geen bijzondere of centrale positie. Zij wordt gezien als slechts als één van vele knopen in een wirwar van partijen en relaties (Wood & Shearing 2007). In plaats van de overheid wordt de regulering verwacht van 'private governments' (Shearing 2006). De overheid beperkt zich tot het stimuleren dat burgers en lokale gemeenschappen op basis van eigen deskundigheid en informatie de onveiligheid aanpakken, bijvoorbeeld door middel van een *policing budget* (Shearing & Wood 2003a; 2003b). Deze visie is daarmee zowel gebaseerd op scepsis over de regulerende capaciteit van de overheid als op hoge verwachtingen van basisdemocratie en *community empowerment*. Regulering van de veiligheidszorg vindt in deze visie niet *top down* plaats door de overheid, maar op een horizontale manier vanuit een veelheid van knopen en initiatieven.

Deze 'nodale' visie is niet zonder kritiek gebleven. Onderzoek laat zien dat de overheid (soms vertegenwoordigd door de politie) in veiligheidsnetwerken vaak een centrale rol blijft spelen. Zodra de overheid haar centrale plaats opgeeft, komt

Jan Terpstra

het voortbestaan van deze samenwerkingsverbanden in gevaar (Terpstra & Kouwenhoven 2004; Marks & Goldsmith 2006; Terpstra 2009; Ellison & O'Rawe 2010).

In reactie op de notie van een nodale sturing van veiligheidszorg hebben Loader en Walker (2007) de gedachte van een verankerd pluralisme ontwikkeld. Dit normatieve model kan worden opgevat als de basis voor een derde reguleringsmodel. Het probeert antwoord te geven op de vraag hoe in een pluriform, gefragmenteerd en deels geprivatiseerd bestel waarborgen zijn te geven voor de veiligheidszorg als publiek goed. Loader en Walker menen dat de opvatting van Shearing e.a. te optimistisch is. In hun optiek is het de vraag in hoeverre lokale burgerinitiatieven voldoen aan eisen van rechtvaardigheid en solidariteit die verder gaan dan de eigen kring. Zelfregulering en marktwerking zijn onvoldoende om dit te realiseren (Zedner 2006). Loader en Walker willen niet terug naar een monopoliepositie van de overheid. Om in een pluriform bestel te zorgen dat het publiek belang voldoende aandacht krijgt, moet in hun opvatting de overheid 'het anker' zijn van 'collectieve veiligheidszorg' (Loader & Walker 2007, 193). Daarmee krijgt de overheid een centrale plaats of zoals Zedner (2009, 66) het formuleert: 'The role of the state in furnishing the legal framework, and regulatory and accountability mechanisms that govern the pursuit of security, remains central to the preservation of security as a public good'. White (2010) ziet deze opvatting dan ook als poging de twee eerdergenoemde opvattingen over regulering van de veiligheidszorg met elkaar te verbinden.

Op grond van een vergelijkbare analyse betwijfelt Zedner (2009, 113) of de overheid op eigen kracht in staat is de regulering van de veiligheidszorg tot stand te brengen. Tegelijk verwacht zij ook niet dat de markt kan zorgen dat de eisen worden gerealiseerd die zijn verbonden aan veiligheidszorg als publiek goed, zoals 'justice, fairness, equality, proportionality' (Zedner 2006, 283). Op grond hiervan lijkt een regulering door de overheid het meest adequaat bij erkenning van de inbreng en kracht van andere partijen. Tegelijk moet worden geconstateerd dat het model van het verankerd pluralisme op cruciale punten vaag blijft. Welke inbreng wordt in dit model verwacht van de verschillende partijen? Hoe verhoudt regulering door de overheid zich tot die door andere partijen? Bovendien: dit model (en dat geldt ook voor de *nodal governance of security*) houdt wel rekening met horizontale fragmentering van de veiligheidszorg, maar niet met verticale differentiatie. Met dat laatste ontstaat in veel organisaties een kloof tussen leidinggevend of beleidsniveau en de uitvoering. De uitwerking van de regulering van veiligheidszorg die hier wordt gegeven probeert met beide elementen rekening te houden. Eerst wordt echter ingegaan op de praktijk van de regulering.

Praktijk van regulering

In antwoord op de groei van de private veiligheidszorg heeft de overheid in veel Europese landen in de loop van de jaren tachtig en negentig de regulering van deze sector ingevoerd of versterkt (Verbeiren 2004). Zo werd in Nederland in

1997 de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) ingevoerd, die deels de inmiddels verouderde Wet op de weerkorpsen en particuliere beveiligingsorganisaties uit 1936 vervangt. In de Wpbr met bijbehorende regeling ligt de verantwoordelijkheid voor de verstrekking van vergunningen aan bedrijven bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. De regionale politiekorpsen zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de bedrijven en voor de screening van nieuwe medewerkers.

In een vergelijking van vijftien Europese landen naar de kwaliteit van de regulering van de private veiligheidszorg door de overheid staat Nederland op een derde plaats (Button 2007). De beperkte hoeveelheid onderzoek naar de praktijk van deze regulering geeft echter weinig reden voor zo'n positief oordeel. Telkens weer wordt geconstateerd dat toezicht en handhaving op dit terrein vele manco's kennen. In een evaluatie van de Wpbr uit 2003 bleek dat ministerie en politie weinig tijd en prioriteit gaven aan de handhaving van de wet. Controles kwamen weinig voor. Er gaan in de sector hardnekkige verhalen rond over grote aantallen bedrijven die zonder vergunning werken en van personeel dat wordt ingezet zonder toestemming (Batelaan & Bos 2003). Dit beeld wordt in latere studies bevestigd. Klerks (2008) spreekt van een beleid van terughoudendheid en *laissez faire*. De Werkgroep Straver (2007) constateert dat de handhaving van de wet versterking behoeft. De Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (2009) vond dat onvoldoende capaciteit wordt vrijgemaakt voor toezicht en handhaving op de private veiligheidszorg. Bovendien passen de politiekorpsen regels verschillend toe. Daardoor worden personen die in de ene regio niet door de screening komen in een andere regio alsnog geaccepteerd. Voor zover toezicht plaatsvindt, beschikken politiekorpsen over onvoldoende sanctiemogelijkheden. In de praktijk blijkt er nauwelijks contact tussen politiekorpsen en recherchebureaus te zijn (Spreeuwiers 2011). Bovendien heeft de regering enkele jaren geleden de verplichting voor particuliere beveiligingsorganisaties om jaarlijks een verslag in te dienen bij het regionaal politiekorps geschrapt als onderdeel van de bestrijding van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Ook de brancheorganisatie Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) beklaagt zich regelmatig over het gebrek aan toezicht en handhaving door de overheid. De handhaving van de vergunningen zou te wensen overlaten. Mede daardoor zijn er enkele honderden bedrijven met een 'spookvergunning' waarvan onduidelijk is of ze wel bedrijfsmatig actief zijn. Ook de screening is volgens de VPB niet waterdicht. Geconstateerd wordt ook dat de overheid, hoewel verantwoordelijk voor het toezicht en de regulering, zelf voor perverse effecten zorgt door bij aanbestedingsprocedures eenzijdig te selecteren op prijs. Gevolg is volgens de brancheorganisatie dat slechte bedrijven de goede verdrijven (VPB 2007; 2011).

Het beeld dat Stenning (2000, 340) geeft van regulering van de private veiligheidszorg lijkt daarmee ook van toepassing op Nederland: 'Although state regulation is often suggested (...) to be the most substantial source of accountability for private policing, there are substantial reasons to doubt its practical effectiveness in this regard.' Mede daarom probeert de brancheorganisatie te komen tot vormen van zelfregulering. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van de privacyge-

Jan Terpstra

dragscode voor de particuliere recherchebureaus, het Keurmerk Beveiliging, het waarschuwingsregister en het stellen van eisen aan vakbekwaamheid met behulp van herhalingscursussen en -toetsen (VPB 2007; 2011).

Deels heeft deze zelfregulering als doel falende overheidsregulering te corrigeren, zoals bij het waarschuwingsregister dat is gepresenteerd als antwoord op de gebrekkige screening. Vaak kan zelfregulering slechts effectief zijn als zij wordt ondersteund door handhaving en eventuele sancties door de overheid. De VPB heeft een privacygedragscode voor de particuliere recherchebureaus ontwikkeld die het ministerie later heeft overgenomen. Evaluatie daarvan laat echter zien dat de naleving van deze code gebrekkig is, mede doordat er niet op gehandhaafd wordt. Volgens de onderzoekers zou de overheid hebben gehoopt op zelfregulering, maar deze zou niet werken omdat de particuliere recherchebureaus ervan uitgaan dat zij toch niet gecontroleerd worden (Bos, Dekkers & Homburg 2007). Opmerkelijk genoeg neemt de private sector soms zelf het initiatief om de regulering door de overheid te versterken. Zo heeft de brancheorganisatie VPB besloten een set prestatie-indicatoren te ontwikkelen voor privaat toezicht en handhaving. Hiermee kunnen gemeenten lokale veiligheidsproblemen beter in kaart brengen. Vervolgens kunnen zij met behulp van dit instrument particuliere bedrijven beoordelen op de resultaten van hun toezichts- en handavingswerk (VPB 2011). Het gevolg is dat in de private veiligheidszorg zelfregulering ontstaat naast overheidsregulering. Deze zelfregulering is in de regel niet bedoeld ter vervanging van overheidsregulering. Dit blijkt uit het feit dat vertegenwoordigers van de private veiligheidszorg herhaaldelijk vragen om duidelijker regulering van hun sector door de overheid. Zo vraagt de VPB (2011) in haar laatste beleidsplan uitdrukkelijk op onderdelen om strakkere handhaving door de overheid en om uitbreiding van de reikwijdte van de Wpbr. Op die wijze wil men malafide bedrijven uit de sector houden, het imago verbeteren en een *level playing field* creëren (vgl. White 2010). Het gevolg is overigens wel dat overheidsregulering en zelfregulering in de praktijk door elkaar lopen (O'Connor e.a. 2008).

Regulering als gedeelde verantwoordelijkheid

De combinatie van overheidsregulering en zelfregulering vormt een centraal thema in onderzoek naar regulering van de afgelopen twee decennia. Regulering van de private veiligheidssector door alleen de overheid is kostbaar en onvoldoende effectief, aldus Stenning (2000, 325). Tegelijk zou zelfregulering vaak tekortschieten. Daarvoor zou deze sector volgens Zedner (2006, 271) te veel verloop en te weinig continuïteit kennen. Bovendien is het bedrijfsleven op eigen kracht vaak onvoldoende in staat *free rider*-gedrag of marktfalen afdoende aan te pakken, eisen dwingend op te leggen en partijen die zich niet aan de regels houden, te sanctioneren. Het gevaar zou bovendien dreigen dat zelfregulering gevangen blijft in de belangen van opdrachtgevers en securitybedrijven. De vraag kan dan ook worden gesteld of op die wijze het publiek belang voldoende gewaarborgd is (Stenning 2000).

Daarom meent bijvoorbeeld Grabosky (1995, 545) dat regulering alleen door de overheid of de markt achterhaald is. Hij geeft de voorkeur aan hybride vormen van regulering om de beperkingen van zowel overheidsregulering als zelfregulering te vermijden. Hij spreekt van een reguleringssysteem bestaande uit verschillende lagen, waarvan publieke regulering slechts een onderdeel is. De overheid neemt daarin een minder dominante plaats in. De overheid zou private belangen moeten faciliteren tot *regulatory participation*. Daarbij moet, aldus Grabosky (1995, 543), worden vertrouwd op min of meer natuurlijke *regulatory orderings*. De hieruit sprekende scepsis over de regulerende capaciteit van de overheid en het vertrouwen in zelfregulering doen denken aan de beschreven opvatting over *nodal governance of security*.

In deze regulering als 'coproductie' verliest de overheid haar bijzondere positie in de regulering van private veiligheidszorg. Doordat de markt niet in staat is het publiek belang afdoende te waarborgen, moet de overheid bij uitstek letten op het publiek belang, bij erkenning van het belang van zelfregulering en de inbreng van opdrachtgevers, aldus onder meer Sarre en Prenzler (1999, 4) en Loader (2000).

Deze opvatting is in meer algemene zin uitgewerkt door Braithwaite. Hij spreekt in dit verband van 'regulatory tripartism'. Hij deelt niet het vertrouwen van Shearing e.a. in *community empowerment* en *nodal governance*. Uiteindelijk is juist bij een gedeelde verantwoordelijkheid voor regulering er één partij nodig die over de legitimiteit beschikt om de private veiligheidszorg te reguleren en daarover verantwoording af te leggen: '(...) there is no escape from some privileging of an ultimate oversight that has the special legitimation that a decent electoral process can supply' (Braithwaite 2000, 61). Dat betekent niet dat moet worden teruggekeerd naar een sterke staat die geheel zelfstandig 'stuurt' én 'roeit'. Het gaat ook niet om een *new regulatory state* die de regulering overlaat aan de markt en alleen bijstuurt als het uit de hand is gelopen. In plaats daarvan is voor de regulering een ruimere verantwoordelijkheid en capaciteit nodig: 'What we might aspire to is a state which is strong on rowing (...) and strong on steering, combined with strong markets and communities in civil society that are also strong on both rowing and steering' (Braithwaite 2000, 63). Deze ontwikkeling is volgens Braithwaite (2008) ook feitelijk sinds de jaren negentig in veel sectoren opgetreden. De groeiende zelfregulering door het bedrijfsleven is daarbij samengegaan met een groeiende sturing en regulering door de overheid.

De genoemde opvatting van Braithwaite wordt hier gebruikt als vertrekpunt voor een verkenning op hoofdlijnen van de wijze waarop regulering vorm zou kunnen krijgen. Deze uitwerking past binnen de gedachte van Loader en Walker over een verankerd pluralisme.

Overheid

De regulering door de overheid moet gericht zijn op die elementen die raken aan de veiligheidszorg als publiek goed en die niet door de markt zelf kunnen worden gewaarborgd. Deze regulering moet daarom betrekking hebben op onder meer: de integriteit van de sector, het voorkomen van perverse werkingen van de markt (onder meer door een stelsel van kwaliteitseisen aan deelnemers en werknemers), de bevoegdheden van private veiligheidszorg (onder meer met betrekking tot de

toepassing van dwangmiddelen en het verzamelen/gebruik van informatie), onafhankelijke klachtenprocedures, een systeem van publieke verantwoording van de sector en bedrijven (hetgeen tevens inhoudt eisen van publieke herkenbaarheid en aanspreekbaarheid) (vgl. O'Connor e.a. 2008; Stenning 2000; White 2010). Veel van deze elementen maken nu al deel uit van de regulering door de overheid. Daartoe wordt gebruik gemaakt van onder meer een systeem van licenties voor bedrijven en screening van medewerkers.

Verschillende belangrijke elementen ontbreken echter in de huidige regulering. Ten eerste moet de overheid als onderdeel van de regulering een duidelijke visie tonen op de veiligheidszorg en op de rol die privatisering daarin kan hebben. De overheid zou onder meer moeten aangeven welke grenzen zij aan privatisering van de veiligheidszorg ziet en welke onderdelen in publieke handen moeten blijven. Ten tweede moet er meer aandacht komen voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving op de private veiligheidssector. Dit moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke toezichthouder of inspectie, zodat dubbelrollen (zoals thans bij de politie en het ministerie) worden vermeden. Ten derde moet er een duidelijker stelsel van sanctionering komen. Als er ruimte wordt geboden aan vormen van zelfregulering, moet de mogelijkheid bestaan achteraf in te grijpen als partijen zich niet aan de regels of voorwaarden houden. Ten vierde, zelfregulering heeft alleen zin indien marktpartijen zich hieraan niet kunnen onttrekken (bijvoorbeeld door hun lidmaatschap van de brancheorganisatie op te zeggen). Private partijen zijn vaak niet in staat op eigen kracht de vrijblijvendheid van zelfregulering te doorbreken. De overheid moet hierin een belangrijke rol spelen. Tot slot, private veiligheidszorg is in toenemende mate internationaal verweven (Abrahamsen & Williams 2009; Terpstra 2010, 33). Tussen de Europese landen bestaan belangrijke verschillen in de wijze waarop de sector wordt gereguleerd (Button 2007). Afstemming op Europees niveau is hier van belang (Stenning 2000).

Private veiligheidsbedrijven: het creëren van publieke waarden

De overheid is vaak op eigen kracht onvoldoende in staat de private veiligheidszorg te reguleren zodat deze voldoet aan de eisen van een publiek goed. Een bijdrage daaraan vanuit de sector zelf is daarom nodig. Deels gaat het daarbij om vormen van zelfregulering, ondersteund door de overheid zodat deelname daaraan niet vrijblijvend is.

Daarnaast is het van belang dat leidinggevendenden van bedrijven in de private veiligheidszorg zich opstellen als publieke managers die er blijk van geven dat zij zich realiseren dat zij niet alleen werken in opdracht van opdrachtgevers, maar dat zij staan voor een breder belang en het 'creëren van publieke waarden'. Deze laatste notie is ontleend aan het werk van Moore (1995), die dit uitwerkt voor leidinggevendenden in de publieke dienstverlenende sector (non-profitsector). Zoals hij echter aangeeft, kunnen ook leidinggevendenden in geprivatiseerde sectoren met een publiek belang als *public managers* worden gezien (Moore 1995, 2-3).

Dit houdt in dat bedrijven in de private veiligheidszorg niet alleen beoordeeld moeten worden op hun effectiviteit, efficiëntie of de mate van tevredenheid van hun directe opdrachtgevers. Het moet evenzeer gaan om waarden als rechtvaar-

digheid en inclusiviteit, waarden die ook cruciaal zijn voor het publieke deel van de veiligheidszorg. Dat betekent dat de missie waarvoor deze organisaties staan, ruimer moet worden opgevat. Zij moeten hun legitimiteit niet alleen zoeken in het voldoen aan de vraag van een opdrachtgever, maar ook in de mate waarin zij deze bredere maatschappelijke opdracht proberen te realiseren. Daarin hebben zij te maken met een spanning tussen enerzijds het feit dat zij als ondernemers zullen proberen nieuwe oplossingen voor nieuwe problemen aan te bieden, maar anderzijds dat zij zich bij de vraag wat belangrijke publieke waarden zijn, zullen moeten binden aan grenzen en regels die daarvoor publiek zijn vastgesteld (Moore 1995, 31). Ook voor hen geldt dat de veiligheid en leefbaarheid soms gediend zijn met terughoudendheid in het creëren van veiligheidszorg. Bij een keuze voor een zekere ruimte voor bedrijfsinitiatief en zelfregulering kan niet alles van tevoren en *top down* door de overheid worden vastgelegd. Des te belangrijker is verantwoording achteraf. Deze verantwoording moet niet alleen gericht zijn op de opdrachtgever. Hier speelt verantwoording aan een onafhankelijk toezichtorgaan met sanctiemogelijkheden een belangrijke rol. Voor de legitimiteit van de private veiligheidszorg zijn bovendien transparantie en publieke verantwoording aan andere belanghebbenden zoals burgers van belang.

De werkvloer: naar een professioneel ethos

De zorg voor veiligheid, ook in de private sector, komt voor een belangrijk deel tot stand door frontlijnwerkers die op 'straatniveau' werkzaam zijn. Daar staan zij vaak in direct contact met burgers en nemen zij bij voortduring allerlei praktische beslissingen. Uiteindelijk beslissen zij op dat niveau hoe de veiligheidszorg eruitziet en in welke mate zij het karakter heeft van een publiek goed, en daarmee voldoet aan eisen zoals van rechtvaardigheid en inclusiviteit.

Van uitvoerende werkers in de publieke sector, zoals politiemensen, is uit vele onderzoeken bekend dat zij over een aanzienlijke mate van autonomie beschikken (Lipsky 1980). Bij de uiteindelijke beslissingen die zij nemen spelen naast formele regels en procedures ook hun eigen morele opvattingen een belangrijke rol (Terpstra 2002; 2008). In veel gevallen kan dat niet anders, doordat dit type werk zich slechts gedeeltelijk van bovenaf laat regelen. Het vereist immers maatwerk en afstemming op complexe individuele omstandigheden.

Naar verwachting ligt dit voor werkers uit de private veiligheidszorg niet fundamenteel anders (zie bijvoorbeeld Wakefield 2003, 165-192). Ook zij staan voor complexe vragen waarbij op straat leiderschap van hen wordt gevraagd dat zich slechts deels van bovenaf laat sturen (Vinzant & Crothers 1998). Bijvoorbeeld als beveiliging werkzaam in een groot winkelcentrum moeten zij verschillende belangen tegen elkaar afwegen, namelijk de wens van de opdrachtgever, de afspraken met de politie, wensen van winkeliers (ook degenen die niet meebetalen aan de beveiliging) en de belangen van burgers, zowel het gewaardeerde winkelende volk als de rondhangende scholieren die soms wat al te lawaaiig zijn. Tot slot speelt daarbij ook nog hun, wat zij noemen, burgerplicht een rol.²

2 Bron: lopend onderzoek van auteur.

Jan Terpstra

Voor de vraag in hoeverre veiligheidszorg als publiek goed functioneert is daarmee van belang hoe beveiligers in hun werk beslissingen nemen. Deels zijn zij daarbij afhankelijk van hun formele mandaat, de wijze waarop hun werk is georganiseerd, wordt gestuurd en gefaciliteerd. Daarnaast is echter van belang welke normen zij hanteren bij hun werk en beslissingen en hoe groot hun betrokkenheid is.

Met betrekking tot de politie is in dit verband wel gesproken van het belang van een moreel kompas, een term die in de jaren negentig werd geïntroduceerd door Frans Denkers (zie de bundel onder redactie van Van Beers 2000) of van een 'constabulary ethic' (Sheptycki 2002; 2007). In vergelijkbare zin is de vorming van een professioneel ethos van particuliere beveiligers van belang. Juist vanuit een dergelijk ethos kunnen beveiligingsmedewerkers bijdragen aan veiligheidszorg als publiek goed. Het vormt een cruciaal maar vaak over het hoofd gezien element in de regulering van veiligheidszorg en in discussies daarover.

Slot

In hun *Civilizing Security* beargumenteren Loader en Walker (2007) dat de staat uiteindelijk het anker moet zijn om in een pluriforme en deels geprivatiseerde veiligheidszorg het publiek belang te bewaken. Opvallend is dat zij het daarbij voor de hand liggende thema van regulering van de veiligheidszorg nauwelijks aanroeren. Mogelijk daardoor komen zij ook niet op twee vragen die vanuit dat perspectief belangrijk zijn. Ten eerste, is de overheid wel in staat de 'verankering' op eigen kracht tot stand te brengen? Moet regulering van de veiligheidszorg niet ook van andere partijen komen? Hoe moet die er dan uitzien? Ten tweede, is een *top down* regulering wel afdoende om een publiek karakter van veiligheidszorg te realiseren als uitvoerders een grote mate van autonomie hebben?

Het hier in enkele hoofdlijnen geschetste model van regulering is een poging een antwoord te vinden op deze vragen en zo in een lacune te voorzien. Simpel gezegd: het anker van een publiek goed kan in een pluriforme, gefragmenteerde, onoverzichtelijke, zo men wil vloeibare veiligheidszorg beter niet alleen komen van de overheid, maar ook van de inzet van veiligheidsorganisaties en uitvoerders. De overheid moet in de regulering een centrale plaats innemen, maar het creëren van publieke waarden en een beroepsethos waarvan een morele zelfbinding uitgaat, zijn daarbij evenzeer van belang. Deze opvatting waarin regulering van meerdere partijen moet komen, is voor de veiligheidszorg nieuw, maar dat geldt niet voor sommige andere sectoren. In bijvoorbeeld de gezondheidszorg, met een veel langere geschiedenis van professionalisering, nemen beide elementen een vanzelfsprekende plaats in. Dit lijkt ook wenselijk voor de veiligheidszorg. Het is echter niet vanzelfsprekend dat er vanuit private beveiligingsbedrijven een bijdrage zal worden geleverd aan de regulering van veiligheidszorg als publiek goed. Integendeel, de druk van de markt en de concurrentieverhoudingen die daar bestaan vormen daarvoor een belangrijke hindernis. Tegelijk kan de sector alleen maar een legitieme plaats verwerven in de veiligheidszorg als zij duidelijk maakt te willen werken aan veiligheid als publiek belang (White 2010). Indien het niet

zou lukken om een dergelijke gedeelde verantwoordelijkheid voor de regulering van veiligheidszorg tot stand te brengen, is de kans groot op twee andere ontwikkelingen, namelijk een teruggrijpen op het eerste genoemde model (regulering als overheidsmonopolie) of, nog verdergaand, een streven tot deprivatisering van de sector. Of dat realistische opties zijn, valt echter te bezien.

Literatuur

- Abrahamsen, R. & M.C. Williams (2009) Security beyond the state. Global security assemblages in international politics. *International Political Sociology*, 3(1), 1-17.
- Batelaan, H. & J. Bos (2003) *De particuliere beveiliging bewaakt? Evaluatie regelgeving particuliere beveiligingsorganisaties. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Bauman, Z. (2001) *Community. Seeking Safety in An Insecure World*. Cambridge: Polity Press.
- Bayley, D.H. & C.D. Shearing (1996) The future of policing. *Law & Society Review*, 30(2), 585-606.
- Bayley, D.H. & C.D. Shearing (2001) *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.
- Beckett, K. & S. Herbert (2008) Dealing with disorder. Social control in the post-industrial city. *Theoretical Criminology*, 12(1), 5-30.
- Beers, P. van (red.) (2000) *Frans Denkers' moreel kompas van de politie*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Beck, U. & C. Lau (2005) Second modernity as a research agenda. Theoretical and empirical explorations in the 'meta-change' of modern society. *The British Journal of Sociology*, 56(4), 525-557.
- Bos, J., S. Dekkers & G.H.J. Homburg (2007) *Evaluatie privacygedragscode particuliere recherchebureaus. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Bradley, T. & C. Sedgwick (2009) Policing beyond the police. A 'first cut' study of private security in New Zealand. *Policing & Security*, 19(4), 468-492.
- Braithwaite, J. (2000) The new regulatory state and the transformation of criminology. In: D. Garland & R. Sparks (Eds.), *Criminology and Social Theory*. Oxford: Oxford University Press, 47-70.
- Braithwaite, J. (2008) *Regulatory Capitalism. How It Works, Ideas for Making It Work Better*. Cheltenham/Northampton (MA): Edward Elgar.
- Brodeur, J.P. (2010) *The Policing Web*. Oxford: Oxford University Press.
- Button, M. (2007) Assessing the regulation of private security across Europe. *European Journal of Criminology*, 4(1), 109-128.
- Button, M. & B. George (2006) Regulation of private security. Models for analysis. In: M. Gill (Ed.), *The Handbook of Security*. Houndmills: Palgrave, 563-585.
- Coleman, R. (2005) Surveillance in the city. Primary definition and urban spatial order. *Crime, Media, Culture*, 1(2), 131-148.
- Crawford, A. (1997) *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Crawford, A. (2006a) Policing and security as 'club goods'. The new enclosures?. In: J. Wood & B. Dupont (Eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 111-138.
- Crawford, A. (2006b) Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical Criminology*, 10(4), 449-479.

Jan Terpstra

- Crawford, A. e.a. (2005) *Plural Policing. The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales*. Bristol: The Policy Press.
- Crawford, A. & S. Lister (2006) Additional security patrols in residential areas. Notes from the marketplace. *Policing & Society*, 16(2), 164-188.
- Crook, S., J. Pakulski & M. Waters (1992) *Postmodernization. Change in advanced society*. London: Sage.
- Dijk, F. van & J. de Waard (2000) *Publieke en private veiligheidszorg. Nationale en internationale trends*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ellison, G. & M. O'Rawe (2010) Security governance in transition. The compartmentalizing, crowding out and corralling of policing and security in Northern Ireland. *Theoretical Criminology*, 14(1), 31-57.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and Self-identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Girling, E., I. Loader & R. Sparks (2000) *Crime and Social Change in Middle England. Questions of Order in an English Town*. London/New York: Routledge.
- Goold, B., I. Loader & A. Thumala (2010) Consuming security? Tools for a sociology of security consumption. *Theoretical Criminology*, 14(7), 3-30.
- Grabosky, P.N. (1995) Using non-governmental resources to foster regulatory compliance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8(4), 527-550.
- Heliview Research (2011) *Ontwikkelingen in de beveiligingsbranche. Branchescan particuliere beveiliging 2010*. Breda: Heliview.
- Hope, T. (2000) Inequality and the clubbing of private security. In: T. Hope & R. Sparks (Eds.), *Crime, Risk and Insecurity. Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*. London/New York: Routledge, 83-106.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009) *Kwaliteit in particuliere veiligheid? Politietoezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*. Den Haag: IOOV.
- Johnston, L. (1992) *The Rebirth of Private Policing*. London/New York: Routledge.
- Jones, T. & T. Newburn (1999) Urban change and policing: mass private property re-considered. *European Journal on Criminology and Research*, 7(2), 225-244.
- Kakalik, J.S. & S. Wildhorn (1977) *The Private Police. Security and danger*. New York: Crane Russak.
- Klerks, P. (2008) Terughoudend toezicht op omvangrijke private recherche. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7(4), 9-19.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage.
- Loader, I. (2000) Plural policing and democratic governance. *Social & Legal Studies*, 9(3), 323-345.
- Loader, I. & N. Walker (2007) *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marks, M. & A. Goldsmith (2006) The state, the people and democratic policing. The case of South Africa. In: J. Wood & B. Dupont (Eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 139-164.
- Moore, M.H. (1995) *Creating Public Value. Strategic management in government*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Morgan, R. & T. Newburn (1998) *The Future of Policing*. Oxford: Clarendon Press.
- Newburn, T. (2001) The commodification of policing: security networks in the late modern city. *Urban Studies*, 38(5-6), 829-848.
- O'Connor, D. e.a. (2008) Seeing private security like a state. *Criminology & Criminal Justice*, 8(2), 203-226.

- Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Plume: New York.
- Rose, N. & P. Miller (1992) Political power beyond the state: problematic of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.
- Sarre, R. & T. Prenzler (1999) The regulation of private policing: reviewing mechanisms of accountability. *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal*, 1(3), 17-28.
- Savas, E.S. (2005) *Privatization in the City. Successes, Failures, Lessons*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Shearing, C. (2006) Reflections on the refusal to acknowledge private governments. In: J. Wood & B. Dupont (Eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 11-32.
- Shearing, C.D. & P.C. Stenning (1983) Private security. Implications for social control. *Social Problems*, 30(5), 493-506.
- Shearing, C. & J. Wood (2003a) Nodal governance, democracy, and the new denizen. *Journal of Law and Society*, 30(3), 400-419.
- Shearing, C. & J. Wood (2003b) Governing security for common goods. *International Journal of the Sociology of Law*, 31(3), 205-225.
- Sheptycki, J. (2002) *Postmodern Power and Transnational Policing. Democracy, the Constabulary Ethic and the Response to Global (In)Security*. Geneva: DCAF (working paper series no. 19).
- Sheptycki, J. (2007) The constabulary ethic and the transnational condition. In: A. Goldsmith & J. Sheptycki (Eds.), *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-building and Global Reform*. Oxford/Portland: Hart, 31-71.
- Sklansky, D.A. (2006) Private Police and Democracy. *American Criminal Law Review*, 43(1), 89-105.
- Sklansky, D.A. (2011) Private Policing and Human Rights. *Law and Ethics of Human Rights*, 5(1), Article 3, www.bepress.com/lehr/vol5/iss1/art3.
- Spreeuwiers, R. (2011) *Controle op de private opsporing* (werkstuk vak Criminaliteit en Veiligheidsbeleid). Nijmegen: Radboud Universiteit, Criminologisch Instituut.
- Steden, R. van (2007) *Privatizing Policing. Describing and Explaining the Growth of Private Security*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Steden, R. van (2009) De pretparkamenleving. Een wereld van veilig vertier. In: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham (red.), *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Amsterdam: Van Genneep, 15-31.
- Steden, R. van & M.K. Nalla (2010) Citizen satisfaction with private security guards in the Netherlands: Perceptions of an ambiguous occupation. *European Journal of Criminology*, 7(3), 214-234.
- Stenning, P.C. (2000) Powers and accountability of private police. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 325-352.
- Stenning, P. (2009) Governance and accountability in a plural policing environment. The story so far. *Policing. A Journal of Policy and Practice*, 3(1), 22-33.
- Terpstra, J. (2002) *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2008) *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.
- Terpstra, J. (2009) Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken. Over de beperkingen van een perspectief. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 113-126.
- Terpstra, J. (2010) *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Jan Terpstra

- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. & R. van Steden (2008) Private veiligheidszorg als onderzoeksterrein: een inleiding. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7(4), 3-8.
- Tops, P. (2007) *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zich opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.
- Verbeiren, K. (2004) Veiligheid. Overheidsmonopolie of publiek-private samenwerking?. *4Instance. Periodical for Public Management*, 43, 33-38.
- Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) (2007) *Zelf regelen, beter presteren. Beleidsplan 2007-2009*. Gorinchem: VPB.
- Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) (2011) *Ketenpartner in veiligheid. VPB Beleidsplan 2011-2013*. Gorinchem: VPB.
- Vinzant, J.C. & L. Crothers (1998) *Street-Level Leadership. Direction and Legitimacy in Front-line Public Service*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Waard, J. de (1999) The private security industry in international perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(2), 143-174.
- Wakefield, A. (2003) *Selling Security. The Private Policing of Public Space*. Cullompton: Willan.
- Wakefield, A. (2006) The security officer. In: M. Gill (Ed.), *The Handbook of Security*. Houndmills: Palgrave, 383-407.
- Werkgroep Straver (2007) *Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg? Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- White, A. (2010) *The Politics of Private Security. Regulation, Reform and Re-legitimation*. Houndmills: Palgrave.
- Wood, J. & C. Shearing (2007) *Imagining Security*. Cullompton, Willan.
- Zedner, L. (2003) Too much security?. *International Journal of the Sociology of Law*, 31(3), 135-184.
- Zedner, L. (2006) Liquid security. Managing the market for crime control. *Criminology & Criminal Justice*, 6(3), 267-288.
- Zedner, L. (2009) *Security*. London/New York: Routledge.